EL PAPEL DE BRASIL EN AMÉRICA DEL SUR: ESTRATEGIAS Y PERCEPCIONES MUTUAS

Bernardo Sorj y Sergio Fausto

Working Paper nº 12, Julio de 2011



www.plataformademocratica.org

El papel de Brasil en América del Sur: estrategias y percepciones mutuas

Bernardo Sorj y Sergio Fausto

Introducción

En este trabajo damos continuidad a un texto anterior sobre el impacto de las transformaciones geopolíticas globales en América del Sur, en el cual se argumentaba que la disminución del peso relativo de los Estados Unidos en la región y la ascensión de la importancia de los flujos comerciales y de inversiones con Asia en general y China en particular, estaría redefiniendo el lugar y la visión estratégica de cada país. En este documento avanzamos sobre el tema, focalizando el papel del Brasil en América del Sur, un país llamado, por su creciente peso económico en la región y en el mundo y el vacío relativo dejado por la pérdida de peso relativo de los Estados Unidos, a ejercer un papel de creciente liderazgo.

Para comprender el lugar del Brasil en América del Sur consideramos que era fundamental llevar en consideración las percepciones y expectativas mutuas. Al igual que en el documento anterior, este texto sintetiza un conjunto de documentos producidos por especialistas[1] discutidos en una reunión con un grupo de trabajo de intelectuales públicos de la región[2]. Muchos de los comentarios recibidos fueron integrados directamente en el texto y otros se encuentan encuadrados en el documento.[3]

[1] Los textos de los especialistas se encuentran disponibles en www.plataformademocratica.org.

[2] Fernando Henique Cardoso, ex-presidente del Brasil; Carlos de Mesa Gisbert, ex-presidente de Bolivia; Constanza Moreira, senadora de la República Oriental del Uruguay; Edgardo Rivero Marín, ex-vice ministro de la Secretaria General de Gobiernos de Chile; Fausto Alvarado, ex-ministro de Justicia de Perú; Ignacio Walker Prieto, senador y ex-ministro de Relaciones Internacionales de Chile; José Botafogo Gonçalves, ex-ministro de Industria, Comercio y Turismo del Brasil.

[3] Obviamente el contenido de este texto es responsabilidad única de los autores.

El impulso integracionista

En los últimos diez años, las relaciones de Brasil con los otros países de América del Sur han presentado dos características. Por un lado, se observa la atribución de una importancia creciente a la región en el discurso oficial y un conjunto de numerosas iniciativas puntuales del gobierno, algunas de gran expresión política, como la creación de la Unión de las Naciones Sudamericanas. Por otro lado, se identifica un aumento de la presencia de empresas brasileñas en los países vecinos, junto con la intensificación de los flujos comerciales (aunque en términos relativos, se haya observado estabilidad). Tan destacada como esas dos características es la ausencia de una estrategia más clara y ambiciosa de Brasil en relación a su entorno geográfico inmediato.

La atribución de un lugar central a la región en la política externa brasileña es un fenómeno reciente. Spektor la ubica al final de los años 90. El fenómeno tiene una marca de origen. Vale citar el autor: "el concepto de 'América del Sur' tiene que ver menos con las ideas sobre gobernanza colectiva o sobre una supuesta identidad regional común que con un cálculo instrumental basado en consideraciones de autonomía y poder".

En aquel momento, desde la óptica brasileña, la valorización de América del Sur (como área explícitamente diferenciada del resto de América Latina, excluyendo América Central y México) contribuía, principalmente, al objetivo de fortalecer la posición del país en el proceso de negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en medio de dificultades crecientes de integración en el ámbito del Mercosur. Existía allí la percepción de que la integración regional sería funcional para el desempeño de Brasil como *player* global y el pronóstico de una cierta división de influencia del espacio geopolítico y económico con Estados Unidos.

Cabe recordar que, entonces, Estados Unidos estaba empeñado en forjar el ALCA en el mismo modelo del NAFTA, acuerdo que a los ojos de Brasil redujo México a la condición de apéndice de la economía norteamericana. Bajo tal amenaza, el gobierno brasileño percibía en la integración regional, y particularmente en el Mercosur, un sistema de protección y una plataforma para asegurar condiciones que le permitiesen a Brasil realizar sus potencialidades de *global player*. A partir de 2001, con el comienzo de la Ronda de Doha de la OMC, el proceso negociador del ALCA pasó a transcurrir simultáneamente con negociaciones multilaterales. En ese tablero, considerado más favorable por la diplomacia brasileña para extraer mayores concesiones de los países desarrollados en general y de Estados Unidos en particular, Brasil jugaba también con la pieza del liderazgo regional, aunque no exclusivamente.

En relación al ALCA, la estrategia elegida no fue la de negarse a la negociación y denunciar los intentos supuestamente "imperialistas" por detrás de la iniciativa. Brasil se involucró en la negociación y, al mismo tiempo, buscó valerse de ella para movilizar a los países de la región en torno a los intereses brasileños. Éstos consistían, esencialmente, en la preservación de dos activos percibidos como cruciales: la diversidad estructural de la economía brasileña y el espacio para el ejercicio de políticas de desarrollo (espacio que ya se encontraba limitado por los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, recibidos por la OMC, pero que sería aún más restricto en el modelo del ALCA, si éste reflejase el modelo impreso por Estados Unidos al Nafta).

De lo que fue dicho arriba, importa retener los siguientes puntos, relativos al cambio del rol atribuido a América de Sur por la política externa brasileña al final de los 90. En primer lugar, el cambio sucedió, como percibe acertadamente Spektor, desde la evaluación de que la integración regional debería servir al objetivo prioritario de asegurar aumentos de poder y autonomía a Brasil en su estrategia más amplia de inserción en la economía global y proyección en el sistema internacional. Por definición, la estrategia de "poder regional" no podría, por lo tanto, implicar acuerdos que comprometiesen severamente el grado de autonomía deseado por la estrategia de "poder global". En segundo lugar, nótese que la motivación principal para el cambio fue de naturaleza económica y tuvo un origen externo al espacio sudamericano. Fue el proceso extra-regional del ALCA, una iniciativa de Estados Unidos, que proporcionó el surgimiento de la idea de "América del Sur" – en sustitución de "América Latina"– como un principio orientador de la política externa brasileña. En tercer lugar, obsérvese que la estrategia se organizaba en función de las negociaciones simultáneas en los tableros regional, hemisférico y global. La existencia de procesos negociadores en curso en esos tres tableros obligaba a Brasil a definir una estrategia.

Es claro que consideraciones de naturaleza política y dinámicas endógenas a la región también estuvieron presentes en la valorización de América del Sur. Pero no cabe ninguna duda que el vector principal del cambio fue de naturaleza económica, y que éste fue generado de fuera para dentro y orientado para más allá del espacio sudamericano. Desde la perspectiva brasileña, importaba fortalecerse para que el País enfrentase con mayores chances de éxito los procesos de integración en el plano hemisférico (ALCA) y global (en el ámbito de OMC), que aparecían como ineludibles y exigentes.

El panorama actual: regionalismo pos-liberal y fragmentación de las estrategias nacionales

¿Qué cambió desde entonces? Desde luego que hubo un cambio en las coordenadas generales de los procesos de integración/globalización. En el plano global, la Ronda de Doha de la OMC se paralizó, en medio del recrudecimiento de los sentimientos y, en cierta medida, de las políticas proteccionistas en varios países. El surgimiento de China como gran potencia exportadora de manufacturas modificó profundamente la percepción de las ventajas del libre-comercio, en especial en Estados Unidos. Además, otra cara de la misma moneda, la gran demanda china de materias-primas redujo la importancia de la apertura de los mercados de los países desarrollados, en especial Europa, a las exportaciones de productos agropecuarios, principal punto de la agenda ofensiva de Brasil desde el término de la Ronda Uruguay en la OMC.

El País vio que sus exportaciones de agronegocio se multiplicaron en los últimos diez años, sin que ningún avance real se haya obtenido en las negociaciones multilaterales de comercio. Al mismo tiempo, la creciente penetración de las exportaciones de manufacturados chinos en el mercado doméstico aumentó la presión a favor de que el sector industrial se protegiera y creó resistencias adicionales, en Brasil, a cualquier trueque con Europa y Estados Unidos en el sentido de cambiar un mayor acceso a los respectivos mercados de consumo de productos agropecuarios por apertura adicional del sector de servicios y de la industria brasileña.

En síntesis, frente a la nueva realidad, marcada por el surgimiento de China, simultáneamente como gran exportadora de manufacturas e importadora de materias-

primas, las negociaciones multilaterales de comercio pasaron a tener menor importancia. Ese panorama se acentuó durante la "guerra cambiaria" posterior a la crisis financiera de 2007/2008.

En el ámbito hemisférico, el ALCA fue definitivamente sepultado en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en 2005, dando lugar a acuerdos bilaterales de Estados Unidos con los países centro-americanos y la República Dominicana (CAFTA-DR) y países sudamericanos, como Chile, Perú y Colombia, éste aún pendiente de aprobación por el congreso norteamericano. Al mismo tiempo, y a despecho de los acuerdos bilaterales, la participación de China en el comercio externo de la región creció en detrimento de los flujos con Estados Unidos (como lo muestra el trabajo reciente de la Cepal *United States, Latin American and Carribean: Highlights of Economy and Trade, March, 2011*).

A nivel regional, hubo fragmentación y polarización de las estrategias de inserción internacional de los países sudamericanos, lo que habría sustraído sustancia al proceso de integración regional, a despecho del activismo político y de la retórica "integracionista" de los jefes de Estado en los últimos diez años. Esta es la visión de varios analistas, expresada con claridad en el texto de Pedro da Motta Veiga y Sandra Rios, teniendo en mente que estamos diferenciando entre integración en el sentido lato, de crecimiento de flujos comerciales, económicos, culturales y humanos, de integración formal, de creación de reglas y normas compartidas por un conjunto de países a partir de una decisión política común. En verdad los temas están entrelazados, pues la integración formal en parte refleja y refuerza dinámicas ya existentes de flujos, producto de la expansión comercial y por los procesos de internacionalización de las empresas, pero los coloca en un marco legal. Uno de los objetivos de la integración es permitir que la expansión creada por la dinámica económica sea encausada dentro de un proyecto político común, que refuerce las dimensiones virtuosas y de cooperación, disminuyendo eventuales tensiones asociadas a la presencia cresciente de actores externos en las economías nacionales.

En el origen del proceso de fragmentación se encuentra la ascensión al poder, en varios países de la región, comenzando por Venezuela, en 1998, de gobiernos nacionalistas de base popular cuya propia identidad está ligada a la crítica frontal al modelo de apertura a los mercados globales y a la dinámica de integración regional que se afianzó en los años 90.

Se abrió así un clivaje entre los países que se mantuvieron alineados a la orientación de apertura a la economía global y aquellos que buscaron rever o incluso romper con el paradigma anterior. Ese clivaje mayor, sin embargo, no resume las divisiones relevantes en la región. A pesar de una cierta retórica común, el "bloque bolivariano" refleja realidades nacionales muy diferentes. A su vez, en diferentes grados, los países más asociados a una visión más liberal tampoco renunciaron a la protección de sectores económicos locales y a la búsqueda de mayor autonomía en sus estrategias de inserción internacional. Por eso tiene sentido hablar de fragmentación de las estrategias nacionales de inserción de los países sudamericanos.

La dificultad para generar consensos abarcadores no sería circunstancial, sino intrínseca al regionalismo pos-liberal dominante en la región en los últimos diez años:

“La hipótesis básica del regionalismo pos-liberal es que la liberalización de los flujos de comercio y de inversiones y su consolidación en acuerdos comerciales no sólo no son capaces de generar endógenamente beneficios para el desarrollo, sino que pueden reducir sustancialmente el espacio para la implementación de políticas nacionales ‘de desarrollo’ y para la adopción de una agenda de integración preocupada con temas de desarrollo y equidad. (...) En el caso de la integración sudamericana, el efecto de esa postura de preservación de *policy space* es la resistencia a compartir soberanía económica en áreas donde ese compartir sería necesario para hacer avanzar los objetivos integracionistas” (Motta Veiga y Rios).

Las transformaciones globales a que hicimos referencia arriba refuerzan las tendencias centrífugas presentes en América del Sur. Para la mayoría de los países, la región pierde importancia relativa en medio del crecimiento exponencial de los flujos comerciales con Asia. A esos flujos se asocian inversiones directas y disponibilidad de financiamiento, ambos vinculados a la garantía de aprovisionamiento de materia prima en especial a China. Para los países sudamericanos integrados al ALBA también se abren canales de acceso a crédito, tecnología y armamento junto a otros polos emergentes, como Rusia e Irán.

Brasil en el panorama actual

La fragmentación tiene origen en los procesos sociopolíticos de cada país, pero es reforzada por las alternativas de alianza que se abren en el mundo multipolar en formación. Como argumentamos en un trabajo anterior: “Las dinámicas políticas de los países de América Latina no son, y nunca fueron, un simple subproducto de las transformaciones del sistema mundial y/o de la voluntad y de los intereses de potencias de fuera de la región. (...) Los posibles modelos alternativos de inserción económica y geopolítica en el sistema internacional deben ser entendidos como recursos que son apropiados creativamente por los actores sociales y políticos nacionales, y traducidos en propuestas de gobierno que trasuntan intereses e ideologías de grupos específicos, según características propias de países o grupos de países de la región” (*Transformaciones Geopolíticas Globales y el Futuro de la Democracia en América Latina, proyecto Plataforma Democrática, 2010*).

En la nueva configuración política que se diseña en América del Sur en los últimos diez años, Brasil ocupa un lugar singular. Volvamos al comienzo del período. Por un lado, el País representaba un caso exitoso de reformas estructurales e integración global, con respaldo en la sociedad, si no generalizado, al menos suficientemente sólido para impedir un cambio fundamental en el camino seguido a partir del comienzo de los años 90. Por otro, pasaba a ser gobernado por un gobierno cuyo partido mayoritario, al que pertenecía el presidente de la República, se había colocado, cuando estaba en la oposición, en un antagonismo frontal a las reformas estructurales y a la estrategia de inserción global del gobierno anterior. Si el primer factor lo aproximaba a los países de la región adherentes, en grandes líneas, a modelos de desarrollo e inserción externa basados en economías de mercado y regímenes democráticos representativos, el segundo lo acercaba a gobiernos, partidos y movimientos sociales que buscaban romper con ese modelo en otros países de la región.

El gobierno Lula buscó situarse en una franja propia. Mantuvo las líneas generales de la orientación del gobierno anterior – en especial en la gestión de la política macroeconómica – y no asumió una postura de antagonismo en relación a Estados

Unidos. Sin embargo, mostró simpatía por gobiernos y liderazgos políticos contrarios a la "integración neoliberal". En más de una ocasión, la simpatía se tradujo en manifestación pública de preferencia del gobierno y del presidente brasileño por uno de los candidatos en los procesos electorales en países vecinos. Además, el gobierno Lula reforzó el peso de las empresas estatales y de algunos grupos nacionales privados en las políticas de desarrollo e inserción externa. En la región, esos dos actores responden por gran parte de la expansión de las inversiones directas brasileñas. Tal expansión contó con apoyo financiero del BNDES.

De ese modo, cuando se habla que la dimensión política pasó a tener precedencia sobre la dimensión económica en las relaciones de Brasil con la región, en el período más reciente, se alude a dos procesos que no son necesariamente convergentes: por un lado, se tiene la manifestación explícita de preferencias y simpatías políticas por candidatos, partidos y gobiernos "de izquierda"; por otro, se verifica la promoción directa o indirecta del aumento de la presencia de empresas brasileñas en los países vecinos no por asociación, sino por adquisición de empresas locales y/o el aprovechamiento de oportunidades de explotación de recursos naturales, en este caso en sectores, digamos así, "intensivos en gobierno", o sea, empresas públicas o privadas que cuentan con apoyo estatal, tanto político como de recursos financieros.

Se trata de un movimiento de desborde de la economía brasileña, impulsado por la dinámica global de valoración de los *commodities* y respaldado por el apoyo del Estado nacional. La valorización de los *commodities* al mismo tiempo impulsa la internacionalización de las empresas brasileñas en sectores intensivos en recuros naturales y presiona otras empresas industriales del País a buscar ambientes de menor costo para sortear desafíos de competitividad agudizados por la apreciación del tipo de cambio. Movimiento similar en busca de nuevos mercados se advierte también en el sector financiero con la creciente internacionalización de los bancos brasileños, tanto de los privados como del estatal Banco do Brasil.

Si el desborde es bien real, la simpatía política por gobiernos vecinos no se traduce en un compromiso efectivo de financiamiento de proyectos orientados por una visión integrada del desarrollo de la región. Son ilustrativos de esa afirmación la proporción ínfima de recursos asignados por Brasil al *Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem)* y las restricciones impuestas en los financiamientos del BNDES, en obras realizadas fuera del País, a la contratación de proveedores locales.

No han faltado, sin embargo, gestos de "generosidad", frente a situaciones adversas. Cierta o equivocadamente, así fue interpretada, en Brasil, la reacción "comprensiva" del gobierno Lula a la ocupación de las refinerías de Petrobras en Bolivia y a la renegociación, bajo intensa escenificación nacionalista, de los contratos de explotación de petróleo y gas en aquel país. La misma actitud e interpretaciones prevalecieron en ocasión de las concesiones hechas al gobierno de Paraguay, cuando éste, también en nombre del rescate de la soberanía y del desarrollo nacional, presionó por la renegociación de los términos del Tratado de Itaipú.

Es posible identificar, pues, cuatro componentes que marcan la política externa brasileña para la región, en el período más reciente: la simpatía política manifestada por gobiernos y liderazgos políticos "de izquierda"; la "generosidad" puntual en reacción a situaciones adversas y presiones hechas en nombre de la soberanía y del derecho al desarrollo nacional de los países más pobres; el bajo compromiso de recursos

financieros e institucionales en mecanismos y proyectos supranacionales; y la promoción de la inversión brasileña directa en sectores políticamente sensibles a los sentimientos nacionalistas locales.

La combinación de esos cuatro componentes no parece constituir una estrategia de largo alcance. Ella no se muestra capaz de obtener suficiente respaldo en la sociedad brasileña ni la aquiescencia de los países vecinos. Aún en la hipótesis, aparentemente probable en el gobierno de Dilma Roussef, de la reducción de las manifestaciones de simpatía a gobiernos y preferencia por liderazgos políticos en los países vecinos, resta el problema de que los actos esporádicos de "generosidad" hacia países más pobres, como Bolivia y Paraguay, son percibidos como concesiones desnecesarias en Brasil, en tanto que en los países supuesta o efectivamente beneficiados son tenidos como insuficientes. Guardadas las diferencias, lo mismo se aplica a la actitud de "paciencia estratégica", tal como se caracteriza la postura brasileña en relación a los problemas en las relaciones comerciales con Argentina.

A medida que se expandan las inversiones brasileñas directas en la región, tendencia que parece "natural", el riesgo de tensiones políticas tiende a crecer y no a disminuir. Además, estas tensiones resultantes no parecen encontrar en las instituciones supranacionales forjadas en el período, los mecanismos adecuados para su resolución. La Unasur no tiene las atribuciones ni dispone de los instrumentos formales para definir reglas de juego estables para los flujos de comercio e inversión intra-regionales. Más aptos, a esos efectos, serían el Mercosur y la Comunidad Andina. Estos, sin embargo, perdieron fuerza en el mismo proceso que llevó a la creación de la Unasur.

Asimetrías

Los participantes enfatizaron el problema de las asimetrías entre los diversos países de la región, sea en términos de dimensiones de los mercados nacionales, del nivel de desarrollo económico o de las capacidades estatales de apoyar el sector privado. Estas asimetrías generan naturalmente, en particular en países menores y más todavía en los países que, además de menores, se sienten históricamente perdedores en relación al Brasil (en particular Bolivia, pero también Paraguay), tendencias a interpretar la expansión económica brasileña en la región como imperialista. Del lado brasileño, en contraste, hay actores sociales que consideran la actitud de parte del gobierno del Brasil, como complasciente frente a agresiones de algunos vecinos a las reglas establecidas para el comercio y las inversiones, sea en el ámbito del Mercosur, sea en lo que se refiere a contratos con empresas brasileñas operando en esos países. En este ambiente, se advierte un proceso de pérdida de confianza de los agentes económicos en los marcos legales de algunos países de la región, lo que fortalece la tendencia de algunas empresas a utilizar la mediación y el apoyo político *ad hoc* para viabilizar o expandir sus negocios en la región.

Perspectivas de la Integración Sudamericana: dos hipótesis irreales

La organización del espacio sudamericano con bases institucionales y económicas más sólidas pasa fundamentalmente por Brasil. En tesis, hay dos hipótesis extremas para que se concrete un proceso de esa naturaleza. Una de ellas es la de que el creciente poder de

atracción – poder *hard*, por el dinamismo de su economía, y poder *soft*, por la estabilidad y éxito, en términos comparativos, de sus instituciones y políticas – de confirmarse, llevaría al País a tornarse el principal referente económico y político de los países de la región. Spektor sugiere esta hipótesis: “Durante generaciones, los principales estrategas (de la política externa brasileña) creían que el mecanismo de poder dominante en América del Sur era el equilibrio de poder. O sea, frente a un Brasil asertivo, se esperaba que los vecinos buscasen formar una coalición anti-hegemónica. (...). La idea de que el peso relativo de Brasil atrae (no aleja) a los vecinos es relativamente nueva y revela una interpretación sobre el funcionamiento del poder en la región que valoriza una dinámica que la literatura especializada denomina *bandwagoning*”. La otra hipótesis es la de que Brasil asumiese, *mutatis mutandis*, un rol semejante al de Alemania en el proceso de integración de Europa, liderando un efectivo proceso integracionista.

Se observan en la región, señales que parecen apuntar en la dirección de una dinámica de tipo “bandwagoning”. Es significativo, a propósito, el siguiente tramo extraído del texto de Juan Tokantlian y Roberto Russell para este proyecto: *“Este proceso ha llevado a la conformación de una percepción generalizada en la Argentina que define a Brasil como país ‘inevitable’, con un sesgo negativo y por lo general pesimista, o como país ‘indispensable’, con una visión positiva y esperanzada en un proyecto común. Esta percepción, en sus dos vertientes, es relativamente independiente de la marcha del Mercosur, que sigue contando con un gran apoyo retórico por parte del gobierno y de una visión favorable en la población en general. La idea de Brasil como país necesario puede aceptarse con resignación, disgusto o alegría, como una oportunidad o una condena, pero no tiene mayores fisuras”.* Aún a favor de la hipótesis en cuestión se puede mencionar la intensa y positiva utilización del “modelo brasileño”, en general, y del gobierno Lula, en particular, como referencia política en las recientes elecciones presidenciales en Perú.

No obstante, el escenario de avances de la integración sudamericana por la fuerza de arrastre y atracción de Brasil parece remoto. La hipótesis subyacente no tiene en cuenta elementos fundamentales de la realidad: el peso de la historia; el enraizamiento profundo de las soberanías y de las identidades nacionales en la región; las tensiones inherentes a la integración entre países con poderes estatales y económicos tan asimétricos. Los mismos autores citados en el parágrafo anterior advierten inmediatamente: “(la) expansión brasileña en la actividad productiva y comercial argentina genera como en los dos casos citados, percepciones variadas y una inquietud común que renueva percepciones ya vigentes en la década de 1960 sobre el peligro de la excesiva dependencia Argentina de Brasil”. En los países menos desarrollados de la región, típicamente Bolivia y Paraguay, la reacción al peligro de una dependencia económica percibida como excesiva en relación a Brasil se convierte en temor y resistencia al “sub-imperialismo brasileño”. En su texto, Carlos Mesa señala que, desde el acuerdo que llevó a la incorporación de Acre al territorio brasileño, “la tesis del ‘sub-imperialismo’ brasileño quedó fuertemente anclada en la interpretación boliviana de nuestras relaciones con el vecino del este”. La preocupación con la excesiva dependencia de Brasil es, hasta hoy, un tema central para los representantes de la izquierda y del nacionalismo en Bolivia, señala el ex-presidente de aquel país.

Los vecinos se perciben a sí mismos enfrentados no sólo con empresas brasileñas, sino también con el Estado brasileño, o mejor, con una poderosa alianza entre aquéllas y éste. La percepción tiene fundamento en la realidad: tanto o más asimétricas que las

economías son las capacidades estatales de apoyo a la actividad empresarial presentes en Brasil y en los países de la región. Las iniciativas puntuales del gobierno brasileño en el sentido de mostrar solidaridad con los anhelos de desarrollo de los países vecinos se han relevado insuficientes para disolver los temores en relación a las pretensiones "sub-imperialistas" de Brasil.

En entrevista reciente al periódico brasileño "*Valor Econômico*", edición del 14 de junio de 2011, el presidente de la Unión Industrial Argentina, José Ignacio de Mendiguren, cuando le preguntaron si no había exceso de protección a la industria argentina, se declaró así: "El BNDES presta para las empresas brasileñas el equivalente a todo el crédito disponible en la economía argentina. (...) Imagine el día en que el industrial argentino pueda salir del Banco de la Nación con financiamiento para abrir una fábrica en Brasil. Cuando llegue ese día, podremos bajar la guardia".

Vale resaltar otro elemento presente en la percepción de los vecinos, sobre todo en los países del Mercosur. En la misma entrevista, nuevamente indagado sobre el exceso de protección a la industria argentina, Mendiguren hace referencia a una serie de medidas discrecionales adoptadas por Brasil para impedir el ingreso de productos importados de Argentina. Se suman, por lo tanto, dos elementos negativos en la percepción en relación a Brasil: el recelo de la "conquista económica", por la vía de las exportaciones y de la inversión directa, recelo que en el caso de los países más pobres moviliza sentimientos "anti-imperialistas", aumentado por el resentimiento en relación a la discrecionalidad en el tratamiento de las importaciones.

Importa notar que esos elementos están virtualmente ausentes de la percepción media de las élites brasileñas en lo que refiere a las relaciones del País con la región. Al contrario, tiende a prevalecer la percepción justamente opuesta. O sea, la de que Brasil, el gobierno brasileño, es excesivamente concesivo y tontamente generoso con los vecinos. Significativo, en relación a eso, es el hecho de que la idea de hacer al Mercosur retroceder a la condición de área de libre comercio, encuentre resonancia y aún apoyo en una parte importante del empresariado industrial brasileño.

A la luz de lo que fue dicho en los parágrafos anteriores, es claro por qué es remoto, también, para decir lo mínimo, el escenario en que Brasil asumiría, en la región, un papel semejante al que Alemania asumió en el proceso de construcción de la Unión Europea. La falta de apoyo interno para eso se agrava por la dificultad de varios países de la región en comprometerse en estrategias cooperativas que suponen cierta previsibilidad en la conducción de las políticas públicas y/o el sacrificio de sectores económicos.

Finalmente, cabe volver un paso atrás para agregar todavía un punto al argumento sobre el irrealismo de que la integración regional se pueda hacer en la estela de un proceso casi natural de gravitación creciente de los países vecinos en torno de Brasil.

La verdad es que el "gigante sudamericano" no es central, de la misma forma, para todos los países de la región. Él lo es, de hecho, para los países atlánticos del Cono Sur, incluidos Bolivia y Paraguay[4]. Pero no lo es para los países de la costa pacífica del

[4] Aunque no sean países atlánticos, en sentido estricto, Paraguay, históricamente, y Bolivia, a partir del desarrollo de sus tierras bajas, en especial de Santa Cruz de la Sierra, en la segunda mitad del Siglo XX, han orientado sus economías hacia el Atlántico.

continente. Ricardo Gamboa, en su texto para este proyecto, es definitivo en ese aspecto: “Chile no variará sustantivamente su estrategia de política exterior, lo que significa que no adoptará una posición que implique un acoplamiento incondicional a Brasil en su nuevo (pretendido) rol de líder regional y de *global player*.”

Eduardo Pastrana, en el texto que trata de la percepción sobre Brasil en Colombia, aunque resalte la mayor aproximación señalizada por Juan Manuel Santos, muestra la preocupación del país vecino en proteger sectores económicos y construir alternativas al liderazgo brasileño en la región: “La ruta ‘TLC con EE.UU. y con la UE’ empezó a demarcar una nueva apuesta de integración triangular por fuera de los bloques regionales, entre Colombia, Chile y Perú, (en) el llamado Arco Pacífico Latinoamericano, al que se podría sumar a México como socio común. Dicho proyecto, prevé también la integración de sus bolsas de valores en el sistema de información MILA (Mercados Integrados Latinoamericanos), como alternativa colectiva al liderazgo económico brasilero. La última etapa de dicho proceso ha sido la firma del ‘Acuerdo Pacífico’, celebrado entre Colombia, Chile, Perú y México en Lima el 28 de abril de 2011”.

De la lectura del texto de Edmundo González Urrutia, se concluye, en la misma línea, que Venezuela no ve en Brasil un liderazgo regional inevitable. Eso es bien claro en el proyecto del gobierno Chávez. Pero tampoco deja de estar presente en los sectores de la oposición, que critican al actual presidente venezolano por “concesiones excesivas” a Brasil – desde luego que el empresariado de aquel país, o lo que restó del mismo, no ve con entusiasmo la incorporación en el Mercosur – y anhelan por relaciones mejores y más intensas con Estados Unidos.

<u>Como ven al Brasil los otros países</u>

Los participantes recordaron la dificultad de los países vecinos de comprender la política brasilera hacia la región. En este sentido se recordó que si bien el peso económico del Brasil es incuestionable, por otro lado el país posee un ingreso per capita que no es el más alto de América del Sur y que enfrenta enormes desafíos sociales internos que limitan políticamente sus posibilidades de apoyo a los vecinos. Igualmente se mencionó la “opacidad” que tiene para los vecinos la política exterior brasileña, en especial en el ámbito económico, si bien tambien se mencionó el resurgimiento de un cierto grado de desconfianza en Argentina en relación a los propósitos del programa nuclear brasileño, en particular relacionados al acercamiento de Brasil a Iran y las señales de una alianza militar estratégica entre Brasil y Francia.

Del lado brasileño se indicó que esta opacidad, por lo menos en relación a temas como el apoyo con recursos públicos a la actuación de las grandes empresas brasileñas en el exterior también es opaca para los brasileños, y que lo que parece como una política de ambigüedad, en realidad refleja las dificultades internas de definir claramente el nuevo papel del Brasil en la región y en el mundo.

La integración posible y el rol de Brasil

En Brasil falta un consenso que respalde una política más articulada para la región. Eso, a despecho de que estudios recientes revelaron que América del Sur figura en más de la mitad de las cuestiones consideradas prioritarias para Brasil entre miembros de la llamada "comunidad de la política externa" (Amaury de Souza, 2009).

Existe, sí, un consenso mínimo, cuya piedra angular es la estabilidad política de la región. En torno de ese objetivo, Spektor apunta la disposición creciente de Brasil para invertir en la institucionalización de reglas de juego y mecanismos institucionales de naturaleza regional. Por detrás de esa disposición creciente, señala, habría una preocupación con un protagonismo norteamericano indeseable en la eventual resolución de conflictos que pusiesen en riesgo la estabilidad de la región. Es un factor de orden extra-regional que impulsaría al gobierno brasileño a una inversión institucional mayor en mecanismos supranacionales en la región, aunque estén también presentes otras consideraciones importantes, como la necesidad de mayor control de las fronteras frente al desarrollo de redes criminales.

Sea como sea, cabe aclarar que, aún en el área de la seguridad y de la resolución de conflictos políticos, Brasil ha asumido un papel menos destacado del que sugeriría su peso económico en la región. También en esa área, además de dificultades operacionales, se identifican controversias internas no resueltas. Bastan dos ejemplos para ilustrar ese punto. Dentro de la nueva agenda de temas de seguridad, resta definir la política de Brasil en relación al impacto del tráfico de drogas originado por la producción de cocaína en países vecinos. En el ámbito político, está lejos de haber consenso en torno a la importancia práctica que el tema de la democracia debe tener en las relaciones entre los Estados de la región.

De hecho, de modo general, se puede decir que entre los actores que tienen influencia en la política externa brasileña, en lugar de mayor convergencia, se ha observado mayor divergencia en relación a cuál deba ser la política externa brasileña para la región.

Crece entre sectores del empresariado no-industrial y de la opinión pública informada, la percepción de que la integración regional pueda ser innecesaria, en la mejor de las hipótesis, para la realización de las ambiciones globales del País y, en la peor, perjudicial, si implicara concesiones "excesivas" a los vecinos. Motta Veiga y Rios observan que la prioridad atribuida por Brasil a la región "no generó los resultados esperados por la diplomacia brasileña en términos de apoyo inmediato y automático al liderazgo de Brasil en asuntos globales". De hecho, en los últimos diez años, son varios los ejemplos de países sudamericanos que no respaldaron candidaturas brasileñas a puestos de comando en instituciones internacionales, se resistieron al liderazgo de Brasil en foros multilaterales de negociación y/o criticaron iniciativas evaluadas, por el gobierno brasileño, como importantes para la proyección de Brasil en el sistema internacional.

Motta Veiga y Sandra Rios perciben con preocupación la tendencia a ver la integración regional como un elemento accesorio de la política externa brasileña, "a la luz de los intereses crecientemente diversificados del país, en términos geográficos."

A nuestro modo de ver están acertados al apuntar la miopía presente en esa visión. Vale la pena citarlos por extenso:

“El problema es que esta visión – que se apoya en evoluciones estructurales incuestionables – puede llevar a una postura de relativa indiferencia de Brasil frente a la evolución de la región. Si tal cosa ocurriera, de cierta forma convergiría con la posición de paciencia estratégica y de complacencia frente a la parálisis de la agenda económica de cooperación e integración que caracteriza al gobierno Lula. De ambas posturas tiende a surgir una estrategia reactiva en que Brasil responde - con mayor o menor complacencia, según la posición - a acciones e iniciativas de otros países de la región.

Ciertamente el ambiente político de la región y la diversificación geográfica de los intereses de Brasil no estimulan la concesión de prioridad a la región en el ámbito de la política económica externa del país. Se puede cuestionar legítimamente, sin embargo, si políticas reactivas y posturas de indiferencia son sustentables y/o deseables, desde el punto de vista de los intereses económicos brasileños. Este argumento se sustenta en dos constataciones.

La primera se refiere a la densificación de las relaciones económicas de Brasil con su región de entorno, observada en las dos últimas décadas. Los intereses brasileños en América del Sur son hoy variados y crecientes, involucrando intereses y actores diversificados: la región absorbe cerca del 20% de las exportaciones brasileñas y es un destino importante para las manufacturas; las inversiones de empresas brasileñas han aumentado de forma expresiva en los últimos años; expandiéndose los flujos migratorios intra-regionales que tienen Brasil como origen y como destino. Además, existe un potencial importante de cooperación e integración en temas como energía, infra-estructura, en tanto la cuestión ambiental y climática, el papel de la Amazonia y la expansión del ilícito transaccional, constituyen temas de interés compartido entre Brasil y varios de sus vecinos.

La segunda se refiere a los cambios en la geografía económica mundial con el surgimiento de China y a sus impactos sobre los sectores productivos de los países sudamericanos, que agregan complejidad a la agenda brasileña en la región. Los productos industriales brasileños vienen perdiendo espacio en relación a los competidores asiáticos en los países de América del Sur. Ese riesgo es agravado por la negociación de acuerdos comerciales entre algunos países de la región con países asiáticos.

Como Brasil prioriza proyectos de cooperación de carácter político, en el plano regional, y su agenda económica tiende a diversificarse geográficamente fuera de la región, la perspectiva de una evolución inercial que lleve a la reducción gradual del peso de América del Sur en la agenda de política externa del país parece hoy bastante realista.

Mirando hacia el futuro

Más allá de los problemas específicos a ser superados, el problema principal de la región es que se instaló una crisis de confianza sobre el proceso de integración, y que la tarea inmediata es reconstruir esta confianza a través de medidas menos ambiciosas y por lo tanto realizables. Los participantes insistieron en que el liderazgo de Brasil no es una cuestión de elección. Por el tamaño de su territorio y de su economía, Brasil está condenado a tener un papel de liderazgo. Esta tendencia se acentúa con el declinio relativo de Argentina, que pudiera servir de contrapeso al liderazgo brasileño, y con la

pérdida de influyencia de Estados Unidos en la región. La imagen de un participante fue la de un gigante que se despertó, y sus movimientos podrán lastimar a los vecinos, provocando resentimiento, caso no sepa generar una dinámica de suma positiva en la región.

De Brasil se espera un papel de liderazgo a nivel internacional y regional que, sin dejar de lado los intereses legítimos del país, tambien represente los intereses del conjunto de los países de la región. Hasta el momento, prevalece la percepción de que Brasil no consulta los otros países de la región en sus movimientos globales. A nivel regional, se espera del Brasil que contribuya con políticas que indiquen un mayor compromiso con los países vecinos, no solamente en lo que se refiere a temas económicos (comercio e inversiones) sino que también en temas como el de la absorción de imigrantes. De modo general, hay un expectativa de que Brasil actúe de modo a induzir la creación de reglas estables en la región, sentimiento particularmente fuerte en Chile.

Conclusiones

Para concluir, cabe preguntar qué factores podrían cambiar la tendencia identificada por los autores. Una posibilidad es que la pérdida, ya en curso, de porciones de los mercados sudamericanos de manufacturados frente a China, al acentuarse cree incentivos suficientemente fuertes para que Brasil destine mayores recursos diplomáticos y financieros con el objetivo de preservar esos mercados esenciales para la sobrevivencia de su industria. Esa estrategia implicaría, desde luego, mayores esfuerzos en el sentido de complementación productiva, desde una óptica regional. Sucede que el avance chino en el mercado de manufacturados de la región, contracara de la importación creciente de materias-primas, no es percibida de igual modo en los países de la región. Con excepción parcial de Argentina, no existe sector industrial significativo a preservar. **Además, para nuestros vecinos las inversiones de los países asiáticos representan una forma de diversificación, reduciendo la dependencia en relación a Brasil**. Por lo tanto, es restringida la capacidad brasileña de desarrollar estrategias regionales para enfrentar la influencia de China.

Otra posibilidad descansa en las potencialidades de cooperación en el área de la producción y exportación de alimentos y desarrollo tecnológico asociado a esa área y también en el caso de la producción de energía. Hay que reconocer, sin embargo, que, si es verdad que esas potencialidades existen, los procesos reales, fuertemente determinados por situaciones políticas y económicas domésticas, no apuntan en esa dirección.

Al mismo tiempo América del Sur es central para el Brasil pues el principal espacio de sus interes soberano, no sólo por razones económicas, pero tambien geopolíticas, en las cuales cuenta una frontera con la casi totalidad de los países de la región (excluidos Chile y Ecuador) y varios recursos naturales compartidos. En este contexto, tal vez sea más realista adoptar una postura más sobria sugerida por Rubens Ricupero en texto publicado en 2009 (*La Siempre Anunciada y Cada Vez Más Improbable Integración, 2009*). Él argumenta que son de larga duración los procesos sociopolíticos que están en la base de los impases verificados en la integración sudamericana. Frente a ese panorama, propone “analizar alternativas de una integración más limitada, compatibles con el proceso de división y divergencia que caracteriza hoy a la región. Frente a la falta

de convergencia de valores, fines y medios entre los países, es mejor renunciar a la integración ambiciosa, aunque inalcanzable, y contentarnos con una integración viable, a pesar de ser modesta".

Quizás la realidad de hoy autorice a una apuesta un poco más optimista que la sugerida por Ricupero. Creemos que la integración regional sustentada en sólidas bases institucionales comunes no debería ser abandonada como aspiración. Aunque represente una ambición posiblemente irrealizable en el futuro previsible, ella propicia una narrativa regional en torno a la cual los líderes sudamericanos pueden coordinar esfuerzos que resulten en avances parciales del proceso de integración, principal, pero no exclusivamente, en áreas críticas como la infraestructura, la seguridad contra las varias formas de ilícito y la gestión del medio ambiente, además de evitar retrocesos en la apertura comercial entre los países de la región y arbitrariedades contra la inversión extranjera inter-regional.

La construcción de esa narrativa regional, de ese imaginario común, que es más un horizonte, siempre huidizo, que un punto de partida, no puede desistir de la afirmación de valores e intereses comunes y rechazar la vieja retórica de que la región es víctima de la Historia en general, y de Estados Unidos, en particular; o de que su redención supone la retomada del proyecto de la "Patria Grande" de Simón Bolívar, mito que desde luego excluye a Brasil y no considera las diversas historias nacionales de la antigua América hispánica.

Desde ese punto de vista, Brasil tiene una gran contribución para hacer al proceso de integración en sentido lato, no sólo por los mayores recursos financieros e institucionales de que dispone, sino también por el poder suave que consiguió, dentro y fuera de la región. Ese poder proviene del hecho que el País se ha mostrado capaz, internamente, de hacer de la democracia y de la reducción de la pobreza y de la desigualdad, dos procesos que se refuerzan mutuamente y, externamente, de moderar conflictos y liderar iniciativas de cooperación entre Estados.

LOS AUTORES

Bernardo Sorj, es director del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales y profesor de Sociología de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Formado en Historia de Israel en la Universidad de Haifa y PhD. en Sociología de la Universidad de Manchester. Fue profesor visitante en varias universidades de Europa y los Estados Unidos. Autor de 23 libros publicados en varios idiomas. Entre los mas recientes se incluyen: *El Desafío Latinoamericano* (Civilização Brasileira 2008), *Poder Político y Medio de Comunicación* (Siglo XXI 2010) y *La Democracia Inesperada* (Prometeo 2005).

Sergio Fausto, es politólogo y director ejecutivo del Instituto Fernando Henrique Cardoso. Es codirector del proyecto Plataforma Democrática y de la Colección El Estado de la Democracia en América Latina. Autor de *Dificil Democracia* (Siglo XXI, 2011) y articulista del periódico *O Estado de São Paulo.* Fue asesor del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Planificación entre 1995 y 2002 e investigador del Centro Brasileiro de Análisis y Planificación (CEBRAP), de cuyo consejo de socios es miembro.